

La Legislazione Penale

$\frac{4}{2014}$

Estratto



Jovene editore

LA LEGISLAZIONE PENALE

Fondata da: Mario Chiavario e Tullio Padovani

Diretta da: Giovannangelo De Francesco - Alberto Gargani
Domenico Manzione - Enrico Marzaduri - Laura Scomparin

Direttore responsabile: Serena Quattrocolo

Comitato scientifico: Chiara Amalfitano - Donato Castronuovo - Francesco Cingari
Alberto di Martino - Luciano Eusebi - Benedetta Galgani - Mitja Gialuz
Ciro Grandi - Daniele Negri - Domenico Notaro - Serena Quattrocolo
Stefano Ruggeri - Giandomenico Salcuni - Paola Spagnolo - Antonio Vallini

Redattori: Serena Quattrocolo - Paola Spagnolo

Revisori: Marta Bargis - David Brunelli - Stefano Canestrari - Gilberto Lozzi
Francesco Mucciarelli - Guido Neppi Modona - Francesco Palazzo - Marco Pelissero
Domenico Pulitanò - Lucia Risicato - Metello Scaparone - Enzo Zappalà

La collaborazione alla Rivista è di volta in volta richiesta dalla Direzione. Le opinioni espresse nei singoli saggi impegnano esclusivamente la responsabilità dei rispettivi autori. Al fine di garantire ulteriormente il livello scientifico dei contributi, la Direzione di «LP» ha inoltre costituito un Comitato di Revisori, formato da qualificati esponenti della cultura giuridica italiana che, secondo le rispettive competenze, saranno chiamati a fornire in forma anonima le loro valutazioni, secondo una procedura tale da garantire trasparenza di criteri e autonomia di giudizi, sugli scritti di Autori non facenti parte della Direzione, da pubblicare nelle sezioni «Testi sotto obiettivo», «Commenti articolo per articolo», «Il punto su».

Amministrazione e pubblicità

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87
website: www.jovene.it email: info@jovene.it

Condizioni di abbonamento: Italia € 182,00 - Estero: €362,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:

- a) con versamento sul c.c. bancario IBAN IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- b) a ricezione fattura; c) on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore. I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Registrazione presso il Tribunale di Torino n. 2989 del 30 ottobre 1980.

Finito di stampare nel marzo 2015 - Ink Print Service - Napoli.

**Lo sport che non diverte:
frode sportiva e violenza negli stadi
ancora al vaglio del legislatore**

D.l. 22.8.2014 n. 119, convertito con modificazioni in l. dalla l. 17.10.2014 n. 146 (d.l. 22.8.2014 n. 119 in GU 22.8.2014 n. 194; l. 17.10.2014 n. 146 in GU 21.10.2014 n. 245)

Analisi di DOMENICO NOTARO

SOMMARIO: 1. Introduzione: coordinate e finalità del provvedimento. – 2.1. Le modifiche concernenti il reato di frode in competizioni sportive. – 2.2. Le conseguenze sui rapporti con il delitto di doping. – 3.1. I nuovi strumenti di prevenzione dei fenomeni di violenza negli stadi. Le modifiche al divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono le competizioni sportive. – 3.2. Il sindacato di convalida della prescrizione di comparizione personale. – 3.3. L'applicazione delle misure di prevenzione personali applicabili dal Tribunale. – 3.4. Le altre misure di carattere preventivo destinate a fronteggiare i tifosi violenti. – 4. Le disposizioni volte ad adeguare le procedure di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale. – 5. Le misure di potenziamento della funzionalità del Ministero dell'Interno.

1. Il testo normativo in esame concerne fenomeni fra loro eterogenei: da un lato, le manifestazioni di criminalità che si agitano in occasione dello svolgimento degli appuntamenti sportivi di maggior richiamo nazionale; dall'altro, i flussi migratori di stranieri provenienti dalle aree più disagiate del mediterraneo e in cerca di sistemazione nel Continente europeo. Tali fenomeni hanno però in comune, innanzitutto, la loro pertinenza alle competenze istituzionali del Ministero dell'Interno, chiamato a salvaguardare l'ordine pubblico: non a caso, la terza parte del "pacchetto" di misure normative contiene provvedimenti rivolti a potenziare, in particolare, le dotazioni (anche finanziarie) delle forze di Polizia e del Corpo dei vigili del fuoco. Inoltre, agli occhi del legislatore, i fenomeni considerati sottendono un tasso di così rilevante "emergenza" criminale, da sollecitare il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza¹.

Si deve nondimeno rilevare che le emergenze considerate sono ben lungi dal costituire fenomeni di nuova emersione², essendo semmai in-

¹ Esplicita in tal senso la *Relazione al d.d.l. n. 2616*, presentata dalla maggioranza alla Camera dei deputati per la conversione in legge del d.l. 22.8.2014 n. 119, reperibile sul sito www.camera.it, secondo cui entrambi i fenomeni considerati denotano un riacutizzarsi durante la stagione estiva. Opposta, invece, la valutazione della Relazione di minoranza n. 2616 *A-bis*, secondo cui i requisiti di straordinaria necessità ed urgenza non vi sono affatto.

tollerabile il grado di problematicità da esse raggiunto negli ultimi tempi. Da un lato, la crisi sociale e culturale in cui affonda la passione sportiva³, continua a manifestarsi in forme tanto pericolose quanto sorprendenti, come dimostrano le vicende consumatesi intorno ad alcune partite di calcio, sia della Nazionale, che dei più importanti *clubs* professionistici⁴. A questa emergenza l'attuale legislatore si rivolge, peraltro, non solo con nuove prescrizioni destinate a contrastare i tifosi violenti, ma anche con modifiche apportate al reato di frode in competizioni sportive, salito nuovamente alla ribalta delle cronache giudiziarie per eclatanti casi di *combines* di cui si è dovuta occupare la magistratura ordinaria.

Di tutt'altro tenore è il disastroso fenomeno migratorio cui la politica continentale (e non solo) stenta ad offrire risposte rispettose dei valori di dignità della persona e di civiltà collettiva. Ad esso si rivolge il pacchetto di interventi tesi a rendere più efficienti le procedure di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale per i migranti. Non essendo varate misure di stampo penalistico in quest'ambito, dei nuovi accorgimenti predisposti si darà conto solo sommariamente nel corso di questo commento.

Sul versante della criminalità da stadio l'odierno legislatore, rompendo un *trend* che lo aveva esasperatamente caratterizzato almeno dal 2001 in qua, ha scelto di non aggiornare l'armamentario propriamente penale degli strumenti di contrasto alle "manifestazioni" più esagitate di tifo sportivo, preferendo dedicarsi a rafforzare l'apparato preventivo delle condotte criminali. Non si registrano, infatti, sostanziali interventi sulle

² Basti considerare come almeno il problema della criminalità "da stadio" vanti un'esperienza normativa ultraventennale, scandita da ricorrenti modifiche, interpolazioni, inasprimenti e progressive articolazioni degli strumenti repressivi apportate sull'onda emozionale di tragici fatti di cronaca: v., per un *excursus* su tali precedenti, L. Fornari, *Giochi e scommesse*. L. 13.12.1989, n. 401. *Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*, in F.C. Palazzo, C.E. Paliero, *Commentario breve delle leggi penali complementari*², Padova 2007, 1764; più analiticamente S. Del Corso, sub art. 6, l. 13.12.1989, n. 401. *Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche*, in LP 1990, 113 ss.; E. Marzaduri, L. Bresciani, sub art. 1 d.l. 22.12.1994 n. 717, conv. con modif. dalla l. 24.2.1995 n. 45. *Misure urgenti per prevenire fenomeni di violenza in occasione di competizioni agonistiche*, ivi 1995, 207 ss.; D. Notaro, S. Campanella, D.l. 20.8.2001 n. 336, conv. con modificazioni, in l. 19.10.2001 n. 377. *Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di manifestazioni sportive*, ivi 2003, 11 ss.; S. Campanella, D. Notaro, *Ulteriori misure per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive* (d.l. 17.8.2005 n. 162, conv., con modif., in l. 17.10.2005 n. 210), ivi 2006, 1 ss.; S. Campanella, D. Notaro, *Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive* (d.l. 8.2.2007 n. 8, conv., con modif., in l. 4.4.2007 n. 41), ivi 2008, 215 ss.

³ Il desolante panorama culturale che alimenta la perversa passione sportiva dei tempi presenti, è stigmatizzato, in particolare, da F. Mantovani, *Il calcio: sport criminogeno*, in RIDPP 2008, 1484 ss.

⁴ La memoria corre ai gravi disordini che, alcuni anni fa, hanno interessato le partite di calcio fra Italia e Serbia a Genova e, quest'anno, quelle fra Italia e Croazia a Milano e fra Fiorentina e Napoli a Roma (culminata con l'uccisione di un tifoso del Napoli).

fattispecie di reato⁵. Non che tale soluzione scongiuri qualunque obiezione; tuttavia, quanto ad un “approccio di fondo” al problema, la rinuncia ad inasprire ulteriormente l’apparato delle fattispecie sembra una buona notizia, dato che il panorama dei reati imputabili ai tifosi violenti, così come si presentava prima del recente intervento normativo, appare fra quelli più avanzati ed “estremi” per l’abbondanza di fattispecie ai limiti della compatibilità con i principi che reggono il sistema penale: reati di pericolo presunto o astratto-concreto sono, infatti, affiancati da reati-ostacolo e da reati da disobbedienza, i quali già comprendono le condotte più larvatamente aggressive dei beni offendibili dai tifosi.

Non deve peraltro essere trascurata la modifica – solo apparentemente marginale, eppure passata sotto silenzio presso gli organi di stampa – che investe in questa sede il reato di frode sportiva e che rappresenta l’unico intervento platealmente teso ad inasprire la risposta penale alle forme di criminalità sportiva. Sebbene la modifica sia volta a soddisfare in primo luogo istanze di maggiore severità di trattamento di certe pratiche delinquenziali, la stessa si rivela suo malgrado capace – forse più di quanto considerato dall’odierno legislatore – di alterare l’assetto di tutela destinato a fronteggiare le condotte fraudolente destinate ad influire sullo svolgimento delle prestazioni sportive.

2.1. L’art. 1 d.l. 22.8.2014 n. 119, convertito senza modificazioni nella l. 17.10.2014 n. 146, si occupa del reato di frode in competizioni sportive, contemplato dall’art. 1 l. 13.12.1989 n. 401. Com’è noto, tale fattispecie punisce chiunque offra o prometta denaro o altra utilità o vantaggio a taluno dei partecipanti ad una competizione sportiva organizzata dagli enti riconosciuti dallo Stato tramite il C.O.N.I. o l’U.N.I.R.E., allo scopo di alterare il regolare risultato della competizione medesima; la norma punisce, inoltre, l’atleta che accetti l’offerta o ne accolga la promessa e, ancora, chiunque compia «altri atti fraudolenti» volti al medesimo scopo di alterare il risultato della competizione.

L’odierno legislatore, senza toccare fisionomia e caratteri della fattispecie, inasprisce il trattamento sanzionatorio. La pena-base del reato sale dalla reclusione compresa fra un mese e un anno alla reclusione compresa fra due e sei anni; la multa, già prevista di entità variabile fra 258 e 1.032 Euro, è ora attestata fra i 1.000 e i 4.000 Euro. In più, scompare la possibilità di applicare la sola pena della multa «nei casi di lieve

⁵ Su tale versante si segnala soltanto l’ampliamento della fattispecie di introduzione all’interno di impianti sportivi di striscioni, cartelli, scritte o disegni inneggianti alla violenza o recanti ingiurie o minacce (art. 2-bis d.l. 8.2.2007 n. 8, conv. in l. n. 4.4.2007 n. 41, modificato dall’art. 3 co. 1 lett. a d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014) e l’inserimento del reato di manifestazione esteriore od ostentazione, in pubbliche riunioni, di emblemi o simboli propri o usuali di associazioni, organizzazioni, gruppi o movimenti che propugnano la discriminazione o il ricorso alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (art. 2 co. 1 d.l. 16.4.1993 n. 122, conv. in l. 25.6.1993 n. 205), fra quelli per i quali è consentito l’arresto in flagranza anche “differito” (art. 8 co. 1-bis l. 401/1989, modificato dall’art. 4 co. 1 lett. a d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014).

entità». Infine, nel terzo comma della disposizione richiamata – riguardante i più gravi casi nei quali il risultato della competizione di cui si voglia alterare l'esito, sia rilevante per lo svolgimento di concorsi pronostici e di scommesse regolarmente esercitate – la pena non è più autonomamente fissata nella reclusione da tre mesi a due anni e nella multa da 2.582 Euro a 25.822, ma si stabilisce ora che la reclusione di cui al fatto-base sia «aumentata fino alla metà», mentre la multa deve correre da 10.000 a 100.000 Euro.

Lo stesso legislatore non fa mistero del fatto che i nuovi limiti editali sono stati pensati per consentire più efficaci strumenti investigativi e di indagine, a cominciare dalla possibilità di fare ricorso alle intercettazioni telefoniche⁶, essenziali per accertare il compimento di condotte dalla consistenza psicologica, svincolate dal conseguimento di un'effettiva alterazione del risultato sportivo⁷. Ma, grazie ai nuovi limiti editali, anche la possibilità di ricorrere alle più efficaci misure cautelari detentive si discioglie alla magistratura requirente⁸. È noto che agli uni e agli altri accorgimenti, prima d'ora, si poteva ricorrere solo se vi fossero elementi per contestare all'indagato l'appartenenza ad un'associazione per delinquere finalizzata al compimento della frode sportiva.

Data l'incidenza sfavorevole che le nuove disposizioni comportano sul trattamento sanzionatorio del reato, opportunamente il legislatore ha stabilito fin dall'emanazione del decreto-legge che le stesse sarebbero eventualmente divenute efficaci solo con l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto d'urgenza. Non sono, d'altronde, solo di ordine processuale (e quindi rette dal principio *tempus regit actum*) le conseguenze cui danno luogo le nuove disposizioni. Gli effetti sostanziali delle modifiche apportate sono così destinati ad operare solo per i fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 146/2014.

In primo luogo, la scomparsa dell'attenuante speciale per i fatti di lieve entità comporta che anche per le frodi di risibile portata⁹ il giudice sarà tenuto ad applicare la pena detentiva, attestandola, oltretutto, a un livello di commisurazione almeno pari al doppio del *massimo* editale indicato dalla *previgente* previsione di base.

In secondo luogo, la modifica predisposta per la più grave ipotesi di frode accedente a competizioni legate a concorsi pronostici (art. 1 co. 3 l. 401/1989), in quanto volta ad aggravare *proporzionalmente* la pena

⁶ Cfr. *Relazione al d.d.l. n. 2616* cit., 10.

⁷ Per la conformazione della fattispecie cfr. Cass. 25.2.2010 n. 12562, in *CP* 2011, 331, con nota di D. Zingales.

⁸ Scettica, tuttavia, sul reale conseguimento di tale obiettivo la Relazione di minoranza al d.d.l. n. 2626 *A-bis* cit., a causa della modifica dell'art. 275 Cpp. che non consente di disporre misure cautelari detentive qualora il giudice procedente ritenga che possa essere concretamente inflitta una pena non superiore a tre anni.

⁹ T. Padovani, sub art. 1 l. 13.12.1989 n. 401, *Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche*, in *LP* 1990, 95, vi riconduceva i casi di frodi collegate a manifestazioni sportive di relativa importanza sociale e quelli che non abbiano concretamente influito sullo svolgimento della gara.

del reato base «fino alla metà», non soltanto “amplifica” l’inasprimento sanzionatorio già disposto per la fattispecie di base con la presente novella, ma potrebbe incidere sulla definizione della natura stessa della disposizione. La nuova indicazione dell’aumento della pena protratto “fino alla metà” sembrerebbe, infatti, corroborare la qualificazione della disposizione nei termini di una circostanza del reato, così sciogliendo il dubbio, avvertito sotto la precedente formulazione, che la stessa potesse costituire, invece, reato autonomo¹⁰. Se così è, allora, l’inasprimento della pena potrebbe, al limite, conseguire anche nell’eventualità di un’ignoranza colposa, da parte dell’agente, del collegamento della competizione con concorsi pronostici regolarmente patrocinati dallo Stato; l’operatività dell’aumento di pena sarebbe, però, concretamente rimesso all’eventualità che la frode aggravata non si accompagni a circostanze attenuanti da ritenersi equivalenti o addirittura prevalenti rispetto alla situazione presupposta dalla disposizione aggravante.

Ma, a ben vedere, è proprio l’inasprimento della pena della frode sportiva, stabilito per la previsione di *base* del reato, a sollecitare le maggiori riflessioni, per la possibilità che lo stesso produca indirettamente effetti considerevoli nei rapporti fra questa fattispecie e il delitto di doping disciplinato dall’art. 9 l. 14.12.2000 n. 376. Non è chiaro se tali possibili effetti siano stati adeguatamente considerati in sede legiferante.

2.2. Com’è noto, fin dai primi anni di vigenza della fattispecie contemplata dall’art. 1 l. 401/1989, ci si è chiesti se il delitto potesse operare anche per le condotte di doping, non solo eterogeno (cioè indotto da soggetti terzi rispetto allo sportivo), ma anche autogeno, ossia sollecitato dallo stesso atleta¹¹. La questione si poneva anche perché solo nel dicembre del 2000 è stata introdotta una specifica norma incriminatrice delle condotte di doping sportivo; fino a quel momento, infatti, non si disponeva di strumenti giuridici adeguati a contrastare, in particolare, le condotte dell’atleta che volontariamente assumesse sostanze capaci di potenziare artificiosamente le sue prestazioni¹².

¹⁰ T. Padovani, *op. cit.*, 95; A. Traversi, *Diritto penale dello sport*, Milano 2001, 80. Viceversa L. Fornari, *op. cit.*, 1758, la riteneva senza dubbio una circostanza aggravante.

¹¹ La questione della possibile rilevanza “fraudolenta” delle condotte di doping *autogeno* ha attraversato la vicenda dell’accertamento dell’eventuale responsabilità penale rivestita dal ciclista Marco Pantani, trovato positivo ai controlli antidoping nel corso della manifestazione del “Giro d’Italia” del 1999. Condannato in primo grado dal Tribunale di Forlì per frode sportiva nel 2000, l’atleta venne assolto dalla Corte d’Appello di Bologna nel 2001. Su tale vicenda processuale v. S. Bonini, *Doping e diritto penale prima e dopo la legge 14.12.2000, n. 376*, in *Nuove esperienze di tutela nell’ambito dei reati contro la persona*, a cura di S. Canestrari, G. Fornasari, Bologna 2001, 280 s.; Id., *Doping e diritto penale*, Padova 2006, 109 s. Per un riesame critico della questione giuridica v. F. Bellagamba, *Intertemporalità e rapporti strutturali tra il reato di frode sportiva ed il reato di doping*, in *DPenCont* 2013, 76 ss.

¹² Del tutto insufficiente allo scopo si profilava, d’altronde, la l. 26.10.1971, n. 1099, in tema di tutela sanitaria delle attività sportive, specialmente dopo che gli illeciti da essa previsti sono stati depenalizzati nel 1981.

Il dubbio – che riguarda la frode c.d. generica, prevista dalla seconda parte del primo comma dell'art. 1 co. 1 l. 401/1989 e consistente nel compimento di «altri atti fraudolenti» rivolti a «raggiungere un risultato diverso da quello conseguente al corretto e leale svolgimento della competizione» – ha investito l'intera fisionomia della fattispecie, intersecandosi con l'individuazione del novero dei soggetti agenti del reato e con la definizione del significato di “atto fraudolento”.

Secondo un primo orientamento¹³, più aderente alla portata semantica dell'espressione adoperata dalla legge per formulare la norma, autori del reato potrebbero essere anche gli atleti, cui non sarebbe inibito porre in essere qualunque accorgimento fraudolento per influenzare artificiosamente il risultato della competizione. A questa soluzione si arriva sia in ragione della *ratio legis* del reato, che intende preservare l'interesse alla lealtà sportiva nei confronti di chiunque possa minacciarlo, sia in ragione del carattere evidentemente residuale ed onnicomprensivo della frode generica la quale non distingue circa le modalità e il contesto in cui può essere perpetrato l'inganno. Sarebbe, d'altronde, profondamente contraddittorio punire gli estranei che predispongono stratagemmi per alterare il risultato sportivo e non anche gli atleti che, avendo più di altri il dominio dell'andamento della competizione di gioco, assi più facilmente possono conseguire l'esito vietato. Si è perciò ritenuto integrare il reato «anche l'atleta che abbia consapevolmente e volutamente accettato di compiere “altri atti fraudolenti” diversi da quelli dettagliatamente indicati dalla prima parte della stessa disposizione (ad esempio, accettando la somministrazione di sostanze dopanti per esaltare le proprie doti atletiche) al fine di alterare la genuinità del risultato di una competizione sportiva»¹⁴.

Secondo altro orientamento¹⁵, emerso fin dai primi anni di vigenza della fattispecie¹⁶, invece, autori del reato potrebbero essere soltanto gli “estranei” alla competizione sportiva, e quindi non gli atleti, sia perché la *ratio legis* della norma sarebbe orientata a proibire essenzialmente le forme *corruttive* di frode sportiva, sia perché l'interpretazione letterale e sistematica della disposizione penale mostra che il novero dei soggetti agenti che possono integrare il reato deve essere lo stesso per entrambe

¹³ A. Lamberti, *La frode sportiva*, Napoli 1990, 211; G. Vidiri, *La frode sportiva: soggetti e condotta del reato* (art. 1 l. 13.12.1989, n. 401), in *RDSp* 1992, 132; Id., *Frode sportiva e repressione del giuoco e delle scommesse clandestine*, in *GP* 1992, II, 651.

¹⁴ Cass. 29.3.2007 n. 21324, in *GD* 2007 (24) 69 e in *CP* 2008, 2065. In favore di questa interpretazione si erano espressi a suo tempo T. Padovani, *op. cit.*, 94; R. Borgogno, *Sulla riconducibilità del “doping” al delitto di “frode in competizioni sportive”*, ex art. 1 l. 13.12.1989, n. 401, in *AP* 1992, 610 ss. La stessa è stata quindi appoggiata da S. Beltrani, *La somministrazione e l'assunzione di sostanze dopanti nello sport*, in *CP* 2008, 2086.

¹⁵ Cfr., per tutti, A. Traversi, *op. cit.*, 72.

¹⁶ Se ne fece portavoce per primo in giurisprudenza G.i.p. Roma 21.2.1992, Carnevale e a., in *RDSp* 1992, 123, a proposito della condotta di due calciatori della A.S. Roma e della Nazionale, trovati positivi ai controlli antidoping: escluso il reato di frode sportiva a loro carico, gli stessi subirono una squalifica dall'attività professionistica.

le modalità – corruttiva e generica – della frode; e, siccome per la forma corruttiva la condotta dell'atleta è eventualmente punita soltanto se egli accetti la promessa o l'offerta da altri proveniente (art. 1 co. 2 l. 401/1989), lo stesso dovrebbe ritenersi con riferimento alla realizzazione della modalità generica, la quale, quindi, non potrebbe essere perpetrata dagli atleti¹⁷. Corollario di tale interpretazione è la ridefinizione della fisionomia della fattispecie di frode generica. Se ne fece interprete la Corte di Cassazione già nel 1996. Secondo la Suprema Corte, onde restituire coerenza al sistema, il ricorrere dell'atto fraudolento dovrebbe essere subordinato all'accertamento di due condizioni implicitamente richieste dalla legge: la necessità che l'atto "proietti i suoi effetti all'esterno", rispetto alla sfera fisica di chi lo imbastisce; l'esistenza di una relazione di "sinallagmaticità" fra l'attività di distorsione della gara, perseguita dall'estraneo per il tramite dell'atleta, e l'offerta del danaro o di altra utilità dall'estraneo all'atleta¹⁸. Ne esce esclusa la possibilità di configurare il reato per le condotte esercitate dallo sportivo su se stesso. «Pertanto l'ambito di applicazione della legge non può essere esteso ai fenomeni autogeni di doping, che trovano la loro sanzione negli ordinamenti sportivi».

È l'affermazione del modello "corruttivo" di frode sportiva per l'intera fattispecie. Nei confronti di tale ricostruzione della versione "generica" del delitto la dottrina più attenta¹⁹ ha, tuttavia, rivolto considerazioni critiche per l'apoditticità dell'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza e per il suo latente contrasto con il principio di legalità, essendo reciso il naturale apparentamento della previsione con il modello costituito dall'art. 640 Cp. Ma, ugualmente, la giurisprudenza che

¹⁷ Riprende tale orientamento, di recente, G.i.p. Bari 31.3.2012, s.n. «Con riferimento all'individuazione del soggetto attivo di tali ipotesi delittuose, deve escludersi che la fattispecie di cui al comma 1 possa applicarsi anche al partecipante alla competizione sportiva, non solo in considerazione della circostanza che la *ratio legis*, essendo la norma incriminatrice finalizzata soprattutto a contrastare forme di corruzione che dall'esterno si proiettano all'interno dell'ambiente sportivo, ma anche in virtù dell'interpretazione sia letterale che sistematica di tale disposizione. Più specificamente, il chiunque di cui al comma 1 sembra essere lo stesso soggetto dell'inciso ovvero compie altri atti fraudolenti ed esso, grammaticalmente, regge tutti i verbi descrittivi di condotte criminose che possono avere come destinatario anche il partecipante, per cui quest'ultimo, in caso di atti fraudolenti compiuti dall'*extraneus*, dovrebbe semmai essere considerato vittima di esso, non già correo, tanto più tenuto conto che se il partecipante accetta la dazione o la promessa di danaro o altra utilità, tale comportamento è comunque sanzionato ai sensi del comma 2».

¹⁸ Cass. 25.1.1996 n. 3011, in *CP* 1997, 529 s., in *GP* 1997, II, 172, e in *RDSp* con nota di Tanzi. «I comportamenti fraudolenti previsti dalla suddetta norma invero consistono in attività proiettate all'esterno delle persone che le hanno deliberate ed in qualche modo sinallagmatiche, posto che collegano alla distorsione della gara, che il soggetto esterno persegue, danaro od altra utilità perseguita dall'altro soggetto partecipante alla gara».

¹⁹ A. di Martino, *Giuoco corrotto, giuoco corruttore: due problemi penali dell'homo ludens*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio Cristiani*, Torino 2001, 242 ss. (e in *RIDPP* 2002, 140 ss.); G. Marra, *Tutela della salute umana ed etica sportiva nella nuova legge contro il doping. Profili penalistici*, in *CP* 2001, 2856; D. Zingales, *Osservazioni a Cass. sez. III, 25.2.2010, n. 12562*, in *CP* 2011, 332.

si è occupata dell'argomento, ha ritenuto di escludere che il doping *autogeno* valga ad integrare la frode sportiva²⁰.

Oltre a sollevare rilievi critici, l'interpretazione del reato influisce sulla configurazione dei suoi rapporti con il delitto di doping, introdotto dalla legge n. 376 del 2000. Nella misura in cui, infatti, l'ipotesi di frode generica si estenda a comprendere i fenomeni di doping (autogeno), si deve mettere in conto una pressoché inevitabile interferenza fra le fattispecie penali; viceversa, qualora la frode possa riguardare i soli casi di doping eterogeno, solo con questi si può profilare un concorso di reati²¹. Urge, comunque, capire in qual modo si possa disciplinare e risolvere la concorrente contestazione dei delitti e se, in particolare, gli stessi diano luogo ad un concorso (apparente) di norme o a una pluralità di reati con conseguente aggravio sanzionatorio della condotta degli agenti.

Pur muovendo dal consolidato approccio teso a valorizzare il dato strutturale delle fattispecie a confronto²², non si è giunti ad opinioni coincidenti circa la relazione insorgente tra frode in competizioni sportive e doping, in caso di assunzione o somministrazione di sostanze proibite per influenzare la prestazione dell'atleta e quindi l'esito della competizione sportiva. Secondo un orientamento maturato all'indomani dell'ingresso del delitto di doping nel sistema, le due fattispecie sarebbero fra loro in relazione di specialità reciproca per aggiunta bilaterale²³: la frode sportiva si caratterizzerebbe per l'indicazione del dolo specifico di alterazione della competizione, implicante un esito ulteriore rispetto a quello di potenziamento della prestazione del singolo atleta, oltre che per la necessità che le competizioni interessate siano "ufficialmente" organizzate da enti riconosciuti dallo Stato; il doping, viceversa, oltre a presupporre modalità di azione più precisamente tipizzate, prevede la possibilità che si agisca per eludere i controlli antidoping (c.d. manipolazione farmacologica o doping presunto), anziché per influire sulla prestazione sportiva²⁴. Nel caso ipotizzato si dovrebbe, quindi, rav-

²⁰ Lo riconosce anche M. Strumia, *Doping nel diritto penale*, in *DigDPen Agg*, II, 2004, 201. Oltre ad App. Bologna 23.10.2001, Pantani cit., si ricordino App. Torino 10.3.2006, G.A. e altro, in *CMer* 2006, 757; T. Trento 2.10.2003, P., in *GM* 2004, 1432. *Contra*, però, Cass. 29.3.2007 n. 21324 cit.; F. Bellagamba, *op. cit.*, 78.

²¹ Due sole ipotesi di doping sfuggono sicuramente ad una relazione di interferenza, perché capaci di integrare esclusivamente il delitto di frode sportiva generica: quella in cui siano somministrate sostanze non vietate dalle tabelle ministeriali sul doping, ma ugualmente capaci di alterare artificiosamente le prestazioni degli atleti, se usate in maniera *off-label*; quella di somministrazione di sostanze dopanti agli animali impegnati in gare organizzate da enti riconosciuti dallo Stato. Per questa demarcazione di ambito v. S. Beltrani, *op. cit.*, 2088; per una conforme applicazione v. T. Palermo, 16.1.2004, s.n., in *GM* 2004, 1089; *contra* App. Torino, 9.3.2006, G. e altro, in *RassDFarm* 2006, 1297.

²² Per la riaffermazione di un simile approccio, onde riconoscere l'apparenza o l'effettività di un concorso di reati, v. Cass., S.U., 28.10.2010 n. 1963, Giordano, in *CP* 2011, 2074; Cass., S.U., 28.10.2010 n. 1235, *ivi* 2011, 2501.

²³ A. di Martino, *op. cit.*, 249 e nt 32; A. Vallini, *L. 14.12.2000 n. 376. Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping*, in *LP* 2001, 663 s.

²⁴ Conf. A. Vallini, *Doping. L. 14.12.2000, n. 376. Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping*, in F.C. Palazzo, C.E. Paliero, *Commentario breve cit.*, 1752.

visare il perfezionamento di un concorso formale tra i reati, non impedito dall'anteposizione della clausola di riserva (a favore dei reati più gravi) che circonda il delitto di doping, dal momento che (anche a ritenere che questa possa funzionare per i reati in relazione di specialità reciproca) la frode sportiva risultava originariamente punita *meno* gravemente della fattispecie concorrente²⁵.

Altro orientamento (pur muovendo dai medesimi dati normativi strutturali sopra richiamati) ravvisava, invece, fra le fattispecie una relazione di specialità bilaterale suscettibile di essere risolta secondo il paradigma dell'art. 15 Cp²⁶. Prevalente dovrebbe ritenersi la fattispecie sul doping, in quanto risultante, oltre che maggiormente speciale²⁷, anche quella più gravemente sanzionata, come tale non inibita dalla clausola di riserva relativamente indeterminata.

Entrambi gli orientamenti passati in rassegna hanno potuto contare sulla circostanza che la clausola di riserva che apre l'art. 9 l. 376/2000, non esclude(va) l'operatività della fattispecie di doping, essendo questa (all'epoca) la norma più gravemente sanzionata. Basta confrontare, però, il nuovo disposto dell'art. 1 l. 401/1989, con quello, immutato, dell'art. 9 l. 376/2000, per rendersi immediatamente conto di come, per effetto delle modifiche apportate dal recente legislatore, le cose siano radicalmente cambiate: d'ora in poi, la norma più grave è quella che punisce la frode sportiva, sicché, in caso di concorrenza con il doping, l'intervento della clausola di riserva dovrebbe privilegiare l'applicazione della prima fattispecie. Si comprende, allora, come l'inasprimento della pena stabilita dall'art. 1 l. 401/1989 costringa il tema dei rapporti fra la frode in competizioni sportive ed il doping in un'alternativa perversa: o si assume di seguire l'interpretazione a suo tempo avalata dalla Sesta Sezione della Corte di Cassazione nel 1996 (ma contraddetta dalla Seconda Sezione nel 2007, oltre che dalla dottrina), secondo la quale l'art. 1 l. 401/1989 non potrebbe mai punire le forme di doping autogeno; e allora a quest'ultimo riuscirebbe ad applicarsi l'art. 9 l. 376/2000. Oppure, l'interpretazione più ampia dell'art. 1 l. 401/1989 finirebbe col confinare l'ambito di operatività della fattispecie di doping entro margini oltremodo angusti: essenzialmente quelli di assunzione o somministrazione di sostanze dopanti nel contesto di pratiche sportive non ufficialmente organizzate – per chi ammette che la norma del 2000

²⁵ A. Vallini, *L. 14.12.2000 n. 376 cit.*, 664.

²⁶ Secondo F. Bellagamba, *op. cit.*, 81 s., la *frode generica* si presenta speciale *per aggiunta* quanto al dolo specifico di alterazione della competizione (rispetto al dolo di alterazione delle prestazioni agonistiche che rappresenta finalità più ampia), mentre si presenta speciale per specificazione quanto al novero delle competizioni che devono essere ufficialmente organizzate. Da parte sua, il *doping* si presenta speciale per specificazione quanto alle condotte e speciale *per aggiunta* quanto all'ulteriore finalità di manipolazione farmacologica, non considerata dall'art. 1 l. 401/1989. Nondimeno, secondo l'Autore, le fattispecie sarebbero fra loro «in rapporto di specialità reciproca, bilaterale in parte *per aggiunta* ed in parte *per specificazione*», sicché sarebbe possibile risolvere l'apparenza del concorso secondo il criterio posto dall'art. 15 Cp.

²⁷ S. Beltrani, *op. cit.*, 2088.

possa trovare applicazione in tali ambiti²⁸ – e quelli di utilizzo di sostanze dopanti al mero fine di alterare l'esito dei controlli medici sull'atleta; al di fuori di queste ipotesi, in sostanza, si dovrebbe decretare la tacita abrogazione del delitto di doping.

E allora, per recuperare un ambito di applicazione coerente con l'importanza del sistema normativo ed amministrativo imbastito dalla l. n. 376/2000 (quale emerge dalle finalità politico-criminali a suo tempo perseguite, dall'attribuzione ai Ministeri della Salute e dello Sport di compiti di regolamentazione amministrativa e dall'istituzione della Commissione per la vigilanza sul doping), non rimarrebbe che insistere con l'interpretazione profilata nel 1996. Questa richiederebbe, tuttavia, di comporre il latente contrasto aperto dalla pronuncia della Corte di Cassazione nel 2007, oltre che di accettare una fisionomia strutturale della fattispecie dell'art. 1 l. 401/1989, non immediatamente evincibile dal testo normativo. Eppure, questa stessa interpretazione – con l'attrarre pressoché inevitabilmente le ipotesi di doping *eterogeno* all'ambito dell'art. 1 l. 401/1989, lasciando quello *autogeno* al trattamento riservato dall'art. 9 l. 376/2000 – presenterebbe, forse, un inaspettato e sorprendente vantaggio: punire assai più gravemente le condotte del primo tipo (doping eterogeno), rispetto al secondo, così recuperando ad un più accettabile rapporto di proporzione il trattamento fra i due fenomeni di doping da sempre ritenuti portatori di un disvalore e di un significato offensivo differenti²⁹.

3.1. L'art. 2 d.l. 119/2014 in esame (in questa parte immediatamente efficace e tuttavia convertito con modificazioni dalla l. 146/2014) si rivolge al fenomeno della violenza negli stadi e tratta delle misure di prevenzione del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive (c.d. D.a.spo.) e del connesso obbligo di comparizione negli uffici di pubblica sicurezza.

Novellando l'art. 6 co. 1 l. 401/1989, il legislatore ha, innanzitutto, ampliato il novero dei fatti e dei comportamenti indizianti una pericolosità sociale dei tifosi, che possono consentire al Questore l'irrogazione

²⁸ Di questo parere G. Micheletta, *I profili penalistici della normativa sul doping*, in *IP* 2001, 1341 s.; A. Vallini, *Doping cit.*, 1748. *Contra*, per l'inerenza della fattispecie al solo ambito professionistico delle competizioni ufficiali, G. Marra, *op. cit.*, 2863; S. Bonini, *Il doping*, in *Il governo del corpo*, I, a cura di S. Canestrari, G. Ferrando, C.M. Mazzoni, S. Rodotà, P. Zatti, *Trattato di biodiritto*, dir. da S. Rodotà, P. Zatti, Milano 2011, 636 s. Recentemente, tuttavia, Cass. 18.4.2013 n. 32963, in *CEDCass* m. 257263, ha riconosciuto che, per incriminare la detenzione di sostanze anabolizzanti, non occorre che l'attività sia svolta a livello professionistico o agonistico.

²⁹ In particolare, A. Vallini, *L. 14.12.2000, n. 376 cit.*, 659 s. e 666 s.; Id., *Doping cit.*, 1750 s., lamentava l'inopportunità di prevedere la stessa pena per tutte le forme di doping sino a profilare l'illegittimità costituzionale del reato di doping autogeno, una volta affermatasi un'accezione non "paternalistica" del bene della salute. Al contrario, sia G. Marra, *op. cit.*, 2860 s., che S. Bonini, *Il doping cit.*, 645, non escludevano ragioni di plausibilità a sostegno della punibilità (anche con la medesima pena) di tutte le modalità di doping, pur riconoscendo l'effetto di scoraggiare in tal modo la collaborazione dell'atleta all'indagine sulla rete criminale che sostiene il traffico di sostanze dopanti.

delle predette misure preventive. Fra i fatti che costituiscono autonomo reato e per i quali è sufficiente che sia presentata una denuncia negli ultimi cinque anni, vengono aggiunti, innanzitutto, il delitto di introduzione o di esposizione negli impianti sportivi di striscioni, cartelli, altre scritte o immagini che comunque incitino alla violenza o contengano ingiurie o minacce (art. 2-*bis* d.l. 8.2.2007 n. 8, conv. in l. 4.4.2007 n. 41). Questa disposizione incriminatrice, che a suo tempo aveva sollevato più di un rilievo critico nel suo abito schiettamente punitivo³⁰, viene in quest'occasione recuperata alla matrice più propriamente sintomatico-preventiva, alla quale sembra, in effetti, appartenere³¹. Deve d'altronde ricordarsi, che, ai fini dell'imposizione della misura *ante delictum*, l'art. 6 co. 1 l. 401/1989, già contemplava, fin dal 2001, l'ipotesi di chi, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, abbia incitato, inneggiato o indotto alla violenza; rispetto a tale ultima previsione, l'art. 2-*bis* d.l. 20.8.2001 n. 336 (conv. in l. 19.10.2001 n. 377) aveva precisato che essa dovesse comprendere le sole forme di «specificata istigazione alla violenza» e non anche, almeno secondo quanto inteso dalla giurisprudenza³², le scritte offensive o inneggianti alla violenza che compaiono sugli striscioni dei tifosi, le quali, quindi, non avrebbero potuto legittimare l'infrazione del D.a.spo. e dell'obbligo di comparizione negli uffici di pubblica sicurezza³³. L'attuale innovazione colma allora la lacuna ed estende sensibilmente il raggio di operatività dei provvedimenti preventivi³⁴. Si sarebbe, tuttavia, potuta cogliere l'occasione per espungere dal-

³⁰ Sia consentito richiamare S. Campanella, D. Notaro, *Misure urgenti* cit., 232 s.

³¹ In quest'ottica si spiega l'allargamento della fattispecie comprendere l'impiego di «altre scritte o immagini», disposto dall'art. 3 co. 1 lett. a d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014.

³² Cfr., ad es., Cass. 1.7.2003 n. 29581, in *CP* 2004, 1753; Cass. 17.1.2002 n. 7534, in *CP* 2002, 3553. Per la necessità che, prima dell'introduzione di queste previsioni, il comportamento offensivo del tifoso dovesse dare luogo a disordini e violenze, affinché si potesse irrogare il D.a.spo., cfr. Cass. 24.4.1998, in *CP* 1998, 3093.

³³ Lo ha puntualmente rilevato, di recente, Cass. 11.12.2013 n. 972, con riferimento alla posizione di un tifoso del Milan F.C., che era stato sottoposto a D.a.spo. con obbligo di comparizione negli uffici di p.s. per tre anni, per avere esposto all'interno dello stadio Meazza di Milano uno striscione contenente una scritta inneggiante a due tifosi del Catania condannati per l'omicidio di un Ispettore di Polizia nel 2007, e di sostegno ad altro tifoso che aveva a sua volta esposto una maglietta che affermava l'innocenza di uno degli autori di quel fatto. La S.C. ha constatato che, sebbene la generica affermazione di innocenza di due tifosi condannati per l'omicidio di un poliziotto possa costituire «una forma indiretta ma univoca di incitazione alla violenza contro le forze dell'ordine», la stessa non assume «il carattere di chiara e diretta induzione alla violenza» che è invece richiesto dall'art. 6 co. 1 l. 401/1989, da interpretarsi alla stregua dell'art. 2-*bis* l. 377/2001. *Contra*, Cass. 9.10.2013 n. 44306, con riferimento ad episodio simile. Sussisterebbe la condotta d'incitamento, inneggiamento e induzione alla violenza (contemplata dall'art. 6 co. 1 l. 401/1989), quando si tratti «di striscioni o scritte il cui contenuto non sia meramente insultante o diffamatorio, ma risulti specificamente ed effettivamente idoneo, avuto riguardo alle modalità dell'esposizione, a incitare alla violenza e a turbare la tranquilla competizione sportiva»; siffatta connotazione ricorrerebbe quando la condotta si concreti «in un contesto di esasperata competitività e in uno stadio affollato».

³⁴ Sembrano, peraltro, destinate a fuoriuscire ancora dall'ambito di applicabilità delle misure *preater delictum* «i cori e le grida offensive del decoro degli operatori

l'area penale queste stesse condotte, la cui capacità aggressiva stenta a palesare i caratteri minimi per meritare di costituire autonoma incriminazione.

Quali altri fatti indizianti, autonomamente costituenti reato (e per ciò soggetti almeno all'onere di denuncia negli ultimi cinque anni), ora inseriti nell'art. 6 co. 1 l. 401/1989, devono segnalarsi: *a*) l'intero gruppo dei delitti contro l'ordine pubblico (artt. 414-419 Cp); *b*) l'intero gruppo dei delitti di comune pericolo mediante violenza (artt. 422-437 Cp); *c*) i reati di cui all'art. 380 co. 2 lett. *f* ed *h* Cpp, tra quelli per i quali è obbligatorio l'arresto in flagranza e comprendenti i delitti di rapina (art. 628 Cp), estorsione (art. 629 Cp), produzione e traffico di sostanze stupefacenti (art. 73 TuStup). L'inserimento di queste previsioni fra i presupposti delle misure *ante delictum* si deve alla ritenuta propensione dei loro autori a denotare un'inclinazione ad intraprendere condotte criminali comuni, le quali possono trovare motivo di sfogo in occasione dello svolgersi delle competizioni sportive³⁵. Non occorre, peraltro, che i fatti indizianti si manifestino in costanza di eventi sportivi, non essendo ciò richiesto dall'art. 6 co. 1 l. 401/1989.

Tale ultima condizione è, invece, pretesa per le condotte indizianti che *non* costituiscono di per sé (necessariamente) reato, ma che lasciano ugualmente temere che i loro autori possano perturbare la sicurezza pubblica in occasione di manifestazioni sportive. Anche in quest'ambito l'attuale legislatore concede al Questore maggiori margini d'intervento per imporre i divieti preventivi nei confronti dei tifosi pericolosi. Attraverso la completa riscrittura del *terzo periodo* dell'art. 6 co. 1 l. 401/1989, si stabilisce che il divieto di accesso agli stadi (cui acceda eventualmente l'obbligo di comparizione negli uffici di p.s.) possa essere inflitto solo nei confronti di chi, sulla base di *elementi di fatto* (e non più semplicemente "oggettivi"), risulti avere tenuto, *anche all'estero*, una condotta, *sia singola che di gruppo*, *evidentemente finalizzata* alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, *di minaccia o di intimidazione*, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica *o da creare turbative per l'ordine pubblico* in occasione o a causa di manifestazioni sportive.

Due sono le direttrici di riforma di questa previsione normativa. Per un verso, essa rafforza il vincolo a subordinare l'individuazione del presupposto del provvedimento preventivo al riscontro di elementi quanto più possibile individuanti l'*effettiva* propensione pericolosa del prevenuto: agisce in tal senso la sostituzione della indicazione di elementi "oggettivi" con la necessità che si disponga di elementi "di fatto", più confacente al carattere *ante delictum* della misura; lo stesso obiettivo è perseguito dall'inserimento (avvenuto solo in sede di conversione del decreto-legge) della "evidenza" della finalizzazione della condotta del tifoso a partecipare ad episodi di violenza, minaccia o intimidazione in

di o.p.», se è vero che neanche queste condotte possono costituire inneggiamento, incitamento o induzione alla violenza: cfr., in tal senso, T.A.R. Roma - Lazio 4.12.2013 n. 10466, in *FammTAR* 2013, 3734.

³⁵ Cfr. *Relazione a. d.d.l. n. 2616 cit.*, 3.

occasione di competizioni sportive. Per altro verso, sono ampliate le condizioni d'irrogazione della misura. Si prevede, infatti, che: *a*) la condotta indiziante possa essere tenuta anche all'estero (senza pregiudizio della possibilità che la competente autorità di altri Stati membri UE disponga autonomamente il divieto di accesso alle manifestazioni sportive che si svolgono in Italia); *b*) che il divieto di accesso (e l'obbligo di comparizione) possa essere disposto sia per una condotta singola del prevenuto che per una condotta «di gruppo»; *c*) che la condotta indiziante possa denotare la propensione del prevenuto a dar luogo non solo ad episodi di violenza, ma anche a comportamenti di minaccia o di intimidazione; *d*) che i fenomeni paventati possano risultare pericolosi, oltre che per la sicurezza pubblica, anche per l'ordine pubblico.

Per quanto riguarda l'eventualità che i fatti indizianti siano commessi all'estero, si mette in conto che il loro accertamento possa essere effettuato dall'autorità straniera competente; ma in ogni caso il provvedimento limitativo dovrà essere concretamente disposto dal Questore della provincia di residenza del tifoso «ovvero del luogo di dimora abituale del destinatario della misura» (art. 6 co. 1 l. 401/1989, novellato dall'art. 2 co. 1 lett. *a* n. 2 d.l. 119/2014, ulteriormente modificato dalla l. 146/2014). È chiaro che la previsione *non* si rivolge ai tifosi stranieri al seguito delle proprie squadre in visita in Italia, ma a quelli “nostrani” che rientrano in patria dopo un soggiorno “movimentato” in territorio “ostile”. L'elezione del Questore competente a pronunciarsi risponde a due esigenze: richiedere l'intervento dell'autorità più attrezzata a qualificare la pericolosità sociale del tifoso coinvolto negli episodi occorsi all'estero; individuare l'ufficio territorialmente competente in un caso nel quale *non può* ontologicamente funzionare il criterio di collegamento normalmente ritenuto operante per l'irrogazione delle misure *praeter delictum*, individuato in quello del luogo di verificazione dei fatti indizianti³⁶.

Particolarmente significativa appare (anche per il riscontro massmediatico vantato nelle more dell'approvazione) la previsione della possibilità di assoggettare al D.a.spo. un intero «gruppo» di tifosi. Nel giustificare la complessiva riformulazione del passaggio normativo in esame, in vista di una più precisa e tassativa articolazione dei presupposti delle misure, la Relazione di accompagnamento al testo³⁷ richiama la necessità di soddisfare esigenze di contrasto sollecitate dalla giurisprudenza amministrativa³⁸. In realtà, ai pronunciamenti della giurisdizione speciale si deve, altresì, il merito di avere evidenziato come la precedente formulazione normativa consentisse l'adozione dei provvedimenti

³⁶ Cfr. Cons. St. 15.6.2010 n. 3743, in *FammCDS* 2010, 2763. Per la teorica possibilità di molteplici concorrenti criteri d'individuazione dell'ufficio territorialmente competente, sia consentito rinviare a D. Notaro, S. Campanella, *D.l. 20.8.2001, n. 336* cit., 18 e 30 s.

³⁷ *Relazione al d.d.l. n. 2616* cit., 3 e 22.

³⁸ Si tratta di T.A.R. Milano - Lombardia 6.5.2013 n. 1158 e di T.A.R. Lecce - Puglia 27.3.2013 n. 694, i quali avevano ritenuto che il D.a.spo. potesse essere disposto anche quando il prevenuto abbia tenuto comportamenti che suscitano o agevolano situazioni di allarme o di pericolo per l'ordine pubblico.

preventivi solo per comportamenti *individualmente* tenuti dai tifosi pericolosi e non anche per episodi attribuibili genericamente a gruppi organizzati³⁹. Col prevedere la possibilità del “D.a.spo. di gruppo”, la modifica colma, dunque, una carenza palesata dalla precedente disciplina, nella convinzione che l'appartenenza stessa del tifoso a compagini dedite ad episodi pericolosi per i beni minacciati in occasione o a causa di manifestazioni sportive, renda opportuno irrogare nei suoi confronti un provvedimento preventivo. Oltre a rendere più facile arginare le tifoserie più agguerrite, sgravando le autorità competenti dell'onere di espletare accertamenti di fatto sovente difficili, se non impossibili, da soddisfare, la nuova previsione potrebbe agire anche a livello generalpreventivo, spronando ciascun tifoso a valutare, non solo la propria condotta individuale nel contesto del gruppo, ma anche la scelta stessa di appartenere o meno a certe “frange” più esagitate. Nel bilanciamento fra le ragioni tese ad arginare il fenomeno delinquenziale, e quelle legate all'esigenza di salvaguardare le libertà di chi non sia direttamente coinvolto negli episodi indiziati, il legislatore ha premiato le prime. Si assume, evidentemente, non costituire un ostacolo il principio sancito dall'art. 27 co. 1 Cost., che si riferisce alle sanzioni strettamente penali⁴⁰. Non si deve d'altronde, trascurare la circostanza che la nuova previsione presuppone, pur sempre, che la prescrizione *praeter delictum* sia rivolta contro l'individuo che risulti avere tenuto una condotta «di gruppo»; per cui sarà necessario accertare (dandone conto nel provvedimento) che il prevenuto si sia effettivamente trovato al seguito di un'accollita di tifosi impegnata in episodi finalizzati a esercitare violenza, minaccia o intimidazione.

Ad un'esigenza di differenziazione delle responsabilità individuali all'interno del gruppo si rivolge, d'altronde, un'ulteriore modifica operante nel quadro di una ridefinizione della durata dei provvedimenti preventivi, informata ad un criterio di “progressività”. L'art. 6 co. 5 l. 401/1989 (innovato dall'art. 2 co. 1 lett. *b* e *b-bis* d.l. 119/2014, conv. con modif. in l. n. 146/2014) stabilisce, infatti, che la durata dei provvedimenti corra normalmente fra uno e cinque anni⁴¹; ma quando si tratti

³⁹ Cfr., in particolare, T.A.R. Firenze - Toscana 28.2.2014 n. 411, che aveva ritenuto illegittima l'adozione dei provvedimenti interdittivi che non indicassero i comportamenti *individuali* addebitati, essendo tale indicazione ritenuta «un presupposto indispensabile per l'applicazione di una misura che incide pesantemente sulla libertà personale».

⁴⁰ *Contra*, però, sul punto, P. Nuvolone, *Norme penali e principi costituzionali*, in *GCos* 1956, 1260; nonché G. Vassalli, *Nullun crimen, nulla poena sine lege*, in *DigDPen*, VII, 1994, 301.

⁴¹ Fa eccezione la durata delle medesime misure interdittive disposte in via accessoria all'illecito amministrativo di reiterato ingresso o trattenimento indebito del tifoso all'interno degli impianti sportivi in violazione del regolamento d'uso (art. 1-*septies* co. 2 d.l. 24.2.2003 n. 28, conv. in l. 24.4.2003 n. 88). Di esse l'odierno legislatore (con l'art. 4 co. 3 lett. *b* d.l. 119/2014) incrementa l'entità, portandola dall'intervallo compreso fra tre mesi e due anni all'intervallo fra uno e tre anni; rimane tuttavia confermata la scelta di prevedere per esse una durata inferiore a quella normalmente ope-

della “condotta di gruppo”, «la durata non può essere inferiore a tre anni nei confronti di coloro che ne assumono la direzione». Tale specificazione impegna l'autorità procedente ad approfondire e a distinguere i ruoli assunti da ciascun tifoso all'interno della compagine; ma non richiede di verificare, altresì, chi fra essi sia effettivamente autore degli episodi che indiziano la propensione pericolosa del gruppo stesso.

Nell'intento di sancire in via normativa la diversa gravità indiziante delle condotte dei tifosi pericolosi, lo stesso art. 6 co. 5 l. 401/1989, stabilisce ancora che, se il tifoso sia già stato, in passato, destinatario di provvedimenti di divieto di accesso (c.d. recidivo), all'eventuale nuova interdizione nei suoi confronti deve sempre accompagnarsi la prescrizione aggiuntiva della comparizione obbligatoria negli uffici di pubblica sicurezza; e tanto il nuovo D.a.spo. quanto l'obbligo di comparizione devono avere una durata compresa fra cinque e otto anni. L'imposizione obbligatoria della prescrizione aggiuntiva di presentarsi negli uffici di p.s., stabilita nei confronti dei tifosi pericolosi “recidivi”, si aggiunge a quella analoga, già prevista nella stessa sede normativa, per il tifoso (anche non “recidivo”) che sia sorpreso (sulla base di documentazione video-fotografia o di altri elementi oggettivi) a violare il D.a.spo. in corso di efficacia: proprio in relazione a tale ultima eventualità si stabilisce ora che (salva l'aggiunta della predetta prescrizione) la durata del nuovo divieto di accesso agli stadi possa essere aumentata dal Questore fino a otto anni.

Ancora nella prospettiva di meglio differenziare la condizione di pericolosità dei tifosi in ragione del diverso contesto in cui si collocano le loro condotte indizianti, s'inscrive l'interessante innovazione disposta con l'aggiunta del comma 8-bis all'art. 6 l. 401/1989. Con questo si stabilisce che, decorsi almeno tre anni dalla cessazione del divieto di accesso agli stadi, «l'interessato può chiedere la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dall'applicazione del medesimo divieto. La cessazione è richiesta al Questore che ha disposto il divieto o, nel caso in cui l'interessato sia stato destinatario di più divieti, al Questore che ha disposto l'ultimo di tali divieti ed è concessa se il soggetto ha dato prova costante ed effettiva di buona condotta, anche in occasione di manifestazioni sportive». È una forma di “riabilitazione” alla quale può accedere il tifoso per alleggerire la sua condizione: al ricorrere dei presupposti stabiliti dalla norma, infatti, non si terrà conto dei precedenti che indurrebbero a trattarlo quale “recidivo” e ad assoggettarlo, quindi, a un più severo provvedimento, qualora, in futuro, egli appaia nuovamente pericoloso. Intento del legislatore è «premiare i percorsi rieducativi se-

rante ai sensi dell'art. 6 co. 5 l. 401/1989, nonostante che l'attuale legislatore ammetta che la trasgressione ivi sanzionata costituisca «fenomeno che crea gravi pericoli per la sicurezza degli spettatori e di cui si è registrata una crescita» (*Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 5): per i rilievi a suo tempo espressi nei confronti di tale soluzione v. M.F. Cortesi, *Nuove norme per la repressione della violenza negli stadi. Le novità tra gli strumenti di prevenzione e di repressione*, in *DPP* 2007, 720; S. Campanella, D. Notaro, *Misure urgenti cit.*, 226.

guiti dai soggetti colpiti dal D.a.spo. che dimostrano di essersi allontanati dal tifo violento»⁴². In realtà, per accedere al beneficio, è sufficiente che, per il periodo richiesto dalla legge, il prevenuto abbia tenuto una condotta non più che rispettosa delle regole di convivenza sociale. Molto opportunamente, comunque, la norma profila all'interessato i vantaggi di un atteggiamento di sostanziale distacco dall'ambiente dei tifosi più scalmanati.

Per rendere più appetibile il percorso virtuoso del tifoso che intenda sciogliere i legami con le frange più pericolose del tifo sportivo, l'attuale corpo normativo avrebbe potuto consolidare gli effetti indiretti che i provvedimenti interdittivi sprigionano nei confronti di chi, invece, non accetta di intraprendere comportamenti rispettosi della sicurezza altrui. È vero che (con l'art. 3 d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014) viene contestualmente ampliata la gamma dei divieti cui sono assoggettate le società sportive alle quali si accostino soggetti prevenuti in forza di provvedimenti interdittivi: il divieto per le stesse di corrispondere in qualsiasi forma, diretta o indiretta, sovvenzioni, facilitazioni o agevolazioni di qualsiasi tipo per l'acquisto di biglietti di ingresso, abbonamenti o titoli di viaggio, riguarda ora anche coloro che siano stati condannati per reati di contraffazione di prodotti o di vendita abusiva di questi (art. 8 co. 1 d.l. 8/2007, conv. in l. 41/2007); in più è introdotto il divieto per le società sportive di stipulare con i prevenuti contratti aventi ad oggetto la concessione di diritti sui marchi di impresa registrati. Ma i divieti accessori sono oggi riferiti invariabilmente ai soggetti «destinatari» dei provvedimenti interdittivi e non più a chi «sia stato» destinatario della misura *ante delictum*, com'era stabilito anteriormente per il divieto per le società organizzatrici delle competizioni calcistiche, responsabili della vendita dei biglietti di ingresso, di emettere, vendere o distribuire in qualsiasi modo titoli di accesso allo stadio (art. 9 co. 1 d.l. 8/2007, conv. in l. 41/2007)⁴³; tale ultimo divieto, anzi, vede oggi ristretto il proprio ambito di operatività anche per i condannati per reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive, per i quali la pronuncia del giudice (anche non definitiva) deve essere intervenuta negli ultimi cinque anni.

Non appare, allora, del tutto esatto quanto adombrato nella Relazione di accompagnamento alla legge in esame⁴⁴, e, cioè, che la possibilità per il tifoso che denoti una "buona condotta", di vedere estinti gli effetti pregiudizievoli derivanti dal D.a.spo. cui sia stato soggetto in passato, valga a travolgere i divieti sanciti dagli artt. 8 e 9 sopra citati. Va detto che, alla luce del complessivo inasprimento della durata del divieto di accesso agli stadi, stabilita dal nuovo testo dell'art. 6 co. 5 l. 401/1989, si dilata temporalmente anche l'efficacia dei divieti richiamati. Nonostante ciò, per la durata comunque circoscritta di quei divieti, l'unico

⁴² *Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 4.

⁴³ V., però, per un precedente conforme all'attuale disposizione, S. Vuoto, sub art. 1-bis d.l. 22.12.1994 n. 717 cit., 226 ss.

⁴⁴ *Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 4.

vantaggio prospettato al tifoso che intraprenda abitudini virtuose e veda cancellare il ricordo del precedente D.a.spo., rimane quello di evitare in futuro la più severa sottoposizione al provvedimento preventivo, qualora egli sia riconosciuto nuovamente pericoloso in relazione allo svolgersi delle manifestazioni sportive.

3.2. Nel complesso, il panorama degli strumenti preventivi rivolti ai tifosi intemperanti, risulta sensibilmente arricchito, sia per il potenziamento degli effetti interdittivi, sia per l'articolazione delle possibilità di neutralizzazione dei soggetti pericolosi. Più avvertita risulta, da questo punto di vista, l'esigenza di un'attenta ponderazione dell'esistenza delle necessità preventive da parte delle autorità competenti.

Si comprende, allora, il significato rivestito dalla modifica introdotta in sede di conversione del decreto (art. 2 co. 1 lett. *a-bis* d.l. 119/2014, conv., con modif., in l. 146/2014), secondo cui il G.i.p. chiamato a convalidare la prescrizione di comparizione del prevenuto negli uffici di p.s., ne possa all'occorrenza modificare il contenuto (art. 6 co. 3 l. 401/1989).

Fino ad ora, una tale possibilità era espressamente riservata al Questore per l'eventualità in cui, «anche per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, siano venute meno o siano mutate le condizioni che ne hanno giustificato l'emissione» (art. 6 co. 5 l. 401/1989). Al Questore spetta, del resto, valutare discrezionalmente (salvo l'onere di una congrua motivazione) l'esistenza delle ragioni preventive che, nel bilanciamento fra gli interessi in gioco, consigliano l'emanazione delle misure interdittive⁴⁵. All'autorità giudiziaria (sia ordinaria, che amministrativa) era, invece, consentito sindacare il corretto esercizio di tale potere da parte dell'autorità di pubblica sicurezza. Sennonché non erano chiari i termini in cui dovesse esperirsi questo controllo⁴⁶.

Un orientamento più restrittivo riteneva che «il potere di controllo dell'autorità giudiziaria [fosse] limitato alla verifica della esistenza dei presupposti formali previsti per la emissione delle prescrizioni e del preliminare provvedimento» interdittivo dell'accesso agli stadi⁴⁷, senza che fosse consentito al giudice intervenire sul contenuto delle misure, «au-

⁴⁵ Per la natura discrezionale del potere preventivo riservato al Questore, v., in particolare, T.A.R. Milano - Lombardia 15.2.2013 n. 457, in *FAMmTAR* 2013, 422; T.A.R. Catanzaro - Calabria 4.3.2011 n. 301, in *FAMmTAR* 2011, 989. Quanto alla necessità che il provvedimento sia adeguatamente motivato v., invece, Cass. 31.3.2011 n. 15505, in *CP* 2012, 670; T.A.R. Roma - Lazio 4.1.2012 n. 62, in *FAMmTAR* 2012, 138.

⁴⁶ Per un riepilogo critico della questione v. P.V. Molinari, *La convalida della prescrizione di comparizione personale nella legge antiviolenza nello sport: contrasti giurisprudenziali sul concreto esercizio del diritto di difesa e sulla pericolosità sociale*, in *CP* 2002, 773 ss.

⁴⁷ Cass. 5.10.2000 n. 825, in *CP* 2002, 771 s. «Ne consegue che non è previsto alcun controllo del giudice in ordine alla rispondenza del provvedimento amministrativo alla effettiva pericolosità del soggetto e che la relativa motivazione non può consistere che nell'attestazione di avere esaminato gli atti e di averne constatato la rispondenza formale ai presupposti previsti dall'art. 6 comma 2», l. n. 401 del 1989. Sulla stessa linea Cass. 18.1.2001 n. 5965, *ivi* 777.

mentandone o diminuendone l'ambito di applicazione e di durata»⁴⁸. Un orientamento inizialmente minoritario, presto avallato dalla Corte costituzionale⁴⁹, attribuiva, invece, al giudice della convalida una potestà di natura sostanziale⁵⁰. In tale diversa prospettiva, impostasi poi in giurisprudenza⁵¹, al G.i.p. sarebbe consentito verificare, in particolare, «oltre all'esistenza di tutti i presupposti legittimanti l'adozione dell'atto da parte dell'autorità amministrativa, anche la durata della misura che, se ritenuta eccessiva, può essere congruamente ridotta dal giudice della convalida, così come possono essere modificate le modalità con le quali deve essere ottemperato l'obbligo di presentazione affinché non risultino inutilmente gravose»⁵². La nuova disposizione, allora, premia questo secondo orientamento.

L'inserimento della possibilità per il g.i.p. di «modificare» in sede di convalida il contenuto delle prescrizioni imposte dal Questore, in un contesto nel quale già si ammetteva che il controllo dell'autorità giudiziaria potesse *ridurre* la portata delle limitazioni inferte alla libertà del prevenuto⁵³, potrebbe far pensare all'attribuzione di una più ampia potestà di intervento sulle determinazioni dell'autorità amministrativa, eventualmente suscettibile di *inasprire* le prescrizioni preventive. Non sembra, tuttavia, possa essere davvero questo l'esito della nuova disposizione. Innanzitutto, alcuni passaggi dei lavori preparatori al testo attuale confermano che il legislatore avrebbe inteso, in realtà, soltanto consentire al g.i.p. di «limitare» le prescrizioni di comparizione già impartite dal Questore. D'altronde, se davvero fosse stato negli intendimenti dei compilatori della riforma il disegno di ampliare i poteri di sindacato del g.i.p. in termini sfavorevoli al prevenuto, il meccanismo complessivamente delineato dall'art. 6 co. 2-4 l. 401/1989, avrebbe perso il

⁴⁸ Cass. 15.5.2000 n. 3558, in *CP* 2001, 631; Cass. 20.11.1998 n. 5754, *ivi* 2000, 509 s.; Cass. 17.3.1998 n. 1599, *ivi* 1999, 1938; Cass. 17.3.1998 n. 1598, *ivi* 1999, 2348.

⁴⁹ C. cost. 23.4.1998 n. 136, in *CP* 1998, 2289; C. cost. 4.12.2002 n. 512, in *CP* 2003, 859.

⁵⁰ Cfr., in particolare, Cass. 20.1.1997, Nucciarelli, in *CP* 1998, 240, secondo cui «l'autorità giudiziaria non può limitarsi a un mero controllo formale che svuoterebbe il suo intervento del contenuto più pregnante, ma deve accertare, in concreto e con riferimento all'attualità, se la pericolosità del soggetto sottoposto alla misura giustificata o renda la misura stessa atta allo scopo di prevenzione voluto dal legislatore». Nello stesso senso, Cass. 10.12.2001 n. 3428, in *CP* 2002, 2483; Cass. 4.12.2001 n. 3352, *ivi* 2485.

⁵¹ Cass., S.U., 27.10.2004 n. 44273, in *CP* 2005, 373.

⁵² Così, in particolare, Cass. 12.3.2009 n. 13743; nonché Cass. 25.9.2014 n. 42567. Per la necessità che sia vagliata l'esistenza dei presupposti di convalida del provvedimento del Questore v., poi, Cass. 15.4.2010 n. 20789; nonché Cass. 24.6.2010, n. 34222, in *CP* 2011, 3557; Cons. St. 16.12.2010 n. 9074, in *FAMMCDs* 2010, 2763.

⁵³ Si vedano, ad es., Cass. 15.4.2010 n. 20775, secondo cui l'obbligo di ripetuta presentazione ad un comando o ufficio di p.s. «può essere ridotto d'ufficio in sede di legittimità [...] ad una sola volta nel corso della medesima manifestazione, quando lo stesso appaia, in ragione della situazione di fatto, irragionevole»; Cass. 8.4.2009 n. 17875, che ha invece ritenuto che l'obbligo di duplice presentazione all'autorità di p.s. «non è legittimamente imposto, laddove in ragione della distanza del luogo di competizione da quello di presentazione, non sia in ogni modo possibile, per l'interessato, raggiungere il luogo dell'incontro in tempi ravvicinati».

suo riferimento al percorso “d’urgenza” profilato dall’art. 13 co. 3 Cost., il quale prevede l’intervento del giudice per stabilizzare gli effetti dei provvedimenti restrittivi assunti in via straordinaria dell’autorità di pubblica sicurezza⁵⁴.

Pare, quindi, che l’innovazione apportata all’art. 6 co. 3 l. 401/1989, confermi l’impostazione che si era delineata in via di interpretazione sotto la normativa previgente, limitandosi la nuova disposizione ad attribuire espressamente all’organo giurisdizionale che interviene in sede di convalida, il potere di ridurre il contenuto delle prescrizioni, quando ciò sia necessario per adeguarne l’assetto ai caratteri di pericolosità del prevenuto.

3.3. Ancora sul piano preventivo-extrapenale si pone la modifica che interessa il c.d. codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. 6.9.2011 n. 159). L’art. 4 co. 2 d.l. 19/2014, conv. in l. 146/2014, innova l’art. 4 co. 1 lett. i d.lgs. 159/2011, che già indicava le persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all’art. 6 l. 401/1989, fra i possibili destinatari delle misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale, del divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province (diversi da quelli di residenza o di dimora abituale), dell’obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale, nonché della misura patrimoniale della confisca⁵⁵, irrogabili dal Tribunale collegiale previa apposita udienza. A queste stesse misure divengono ora assoggettabili anche le «persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dedite alla commissione di reati che mettono in pericolo l’ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l’incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive».

L’innovazione segna un inasprimento della risposta preventiva nei confronti di coloro che del tifo violento abbiano fatto un’abitudine di vita e che denotino, perciò, un’attitudine socialmente pericolosa, a prescindere dalla prossimità temporale (a non più di cinque anni) degli episodi indizianti che legittimano l’irrogazione del divieto di accesso agli stadi o dell’obbligo di comparizione negli uffici di pubblica sicurezza. Per rispondere a tale emergenza, l’ordinamento predispone «un’ulteriore efficace misura di contrasto, volta ad allontanare dagli impianti sportivi

⁵⁴ A. Pace, *Misure di prevenzione personale contro la violenza negli stadi ed esercizio del diritto di difesa in “forme semplificate”*, in *GCos* 1997, 1582 ss. Cfr., al riguardo, anche C. cost. 4.12.2002, n. 512 cit., 862. Il carattere cautelare ed urgente delle presenti misure *ante delictum* è richiamato da T.A.R. Lecce - Puglia, 24.6.2014 n. 1566, e da Cass. 19.11.2009 n. 3912.

⁵⁵ Per l’originaria versione di tale speciale previsione preventiva, affidata all’art. 7-ter l. 401/1989, introdotto dall’art. 6 d.l. 8/2007, conv. in l. 41/2007 (e successivamente abrogato dall’art. 120 co. 1 lett. g d.lgs. 159/2011), volendo, S. Campanella, D. Notaro, *Misure urgenti* cit., 222 s.

i soggetti più pericolosi, che determinano le condizioni di maggiore rischio per la sicurezza pubblica, e, nel contempo, a favorire una maggiore partecipazione della “tifoseria sana”, in particolare, agli incontri di calcio»⁵⁶.

È da credere che gli strumenti preventivi richiamati siano destinati a trovare applicazione in esito alla constatazione della sostanziale incapacità delle sole speciali misure *ante delictum* contemplate dall'art. 6 l. 401/1989, a contenere la pericolosità del tifoso. Nondimeno, secondo quanto emerge dalla nuova disposizione, l'eventualità di un'applicazione dei più gravi provvedimenti preventivi a carico dei tifosi violenti da parte del Tribunale non è strettamente legata in via consequenziale alla inutilità della previa irrogazione (eventualmente plurima) del D.a.spo. da parte dell'autorità di pubblica sicurezza. Deve essere, piuttosto, l'esame complessivo dei comportamenti tenuti dal tifoso in occasione di manifestazioni sportive a rivelare un'inclinazione di costui a commettere fatti di reato pericolosi per l'ordine pubblico, per la sicurezza pubblica o per l'incolumità delle persone, così da orientare la magistratura ad irrogare nei suoi confronti le misure di prevenzione ordinarie.

Che non si tratti di strumenti di contrasto concepiti in relazione di rigida progressione scalare con le misure contemplate dall'art. 6 l. 401/1989, emerge, in primo luogo, dalla considerazione che la disposizione del codice antimafia assomma, fra i destinatari delle ordinarie misure di prevenzione, soggetti dalla ben diversa propensione pericolosa evincibile in occasione delle manifestazioni sportive: accanto a coloro che siano addirittura «dediti» al compimento di reati contro l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o l'incolumità personale, stanno, infatti, coloro che abbiano soltanto «agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza» postulate dall'art. 6 l. 401/1989⁵⁷. Alla diversità di propensione pericolosa degli individui il codice antimafia provvede ricollegando ai suoi destinatari un arco ampio di misure *ante delictum* (dalla sorveglianza speciale all'obbligo di soggiorno nel proprio comune di residenza) aventi differente portata limitativa delle libertà personali del prevenuto ed alle quali può attingere l'autorità giudiziaria secondo le concrete esigenze di neutralizzazione che emergano dalle circostanze di fatto. Nei confronti dei tifosi violenti l'autorità giudiziaria potrà quindi valutare quale delle misure *ante delictum* appaia più adeguata a fronteggiare l'inclinazione criminosa, senza che si debba necessariamente avere a che fare con individui *estremamente* pericolosi.

La previsione configurata dal codice antimafia profila, allora, la possibilità di un rimedio preventivo *aggiuntivo* – e non alternativo – rispetto alle misure specificamente concepite contro i tifosi sportivi intemperanti. Se ne ricava che i destinatari delle misure di prevenzione

⁵⁶ *Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 5.

⁵⁷ Per una determinazione selettiva del significato attribuibile all'espressione normativa, sia consentito richiamare S. Campanella, D. Notaro, *Misure urgenti cit.*, 222 s.

personali e patrimoniali richiamati dall'art. 4 lett. *i* d.l. 159/2011, possono, all'occorrenza, soggiacere contestualmente alle misure interdittive contemplate dall'art. 6 l. 401/1989. E nondimeno, se (per rimanere all'ambito delle misure di carattere personale) l'inflizione della sorveglianza speciale o del divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province non esclude l'opportunità d'irrogare in aggiunta il divieto di accesso agli stadi, eventualmente corredato dall'obbligo di comparizione negli uffici di p.s., invece, la misura estrema dell'obbligo di soggiorno del prevenuto nel comune di residenza o in quello di dimora abituale (art. 6 co. 3 d.lgs. 159/2011), quando corredata dalle prescrizioni «di non andare lontano dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza» o «di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni indicati ed a ogni chiamata di essa» (art. 8 co. 6 d.lgs. 159/2011), può arrivare ad assorbire l'efficacia del D.a.spo. e del correlativo obbligo di comparizione, rendendone implausibile la contestuale inflizione. Tenuto conto di ciò, sembra allora congruo ritenere che la più grave misura preventiva personale sia destinata a trovare applicazione nei confronti dei tifosi il cui contegno estremamente pericoloso – perché più evidentemente proclive a delinquere – faccia ritenere non più utile disporre le misure dell'art. 6 l. 401/1989, imponendo di limitare in maniera pervasiva la loro libertà personale.

3.3. Fra le altre misure amministrative opponibili ai tifosi violenti, deve essere menzionata, anzitutto, la nuova previsione inserita dall'art. 4 d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014, nell'art. 7-*bis*.1 l. 401/1989 e rubricata come (imposizione di un) «divieto di trasferta». Essa stabilisce che, «fuori dai casi di adozione da parte del Prefetto di provvedimenti di propria competenza, in caso di gravi episodi di violenza commessi in occasione di competizioni riguardanti il gioco del calcio, il Ministro dell'interno, quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, può disporre, con proprio decreto, il divieto, per una durata non superiore a due anni, di apertura del settore ospiti degli impianti sportivi in cui si svolgono gli incontri di calcio individuati in relazione al pericolo di turbativa dell'ordine pubblico. Con lo stesso decreto è altresì disposto il divieto di vendita di titoli di accesso ai medesimi impianti sportivi nei confronti dei residenti della provincia delle squadre ospiti interessate». La norma è volta ad impedire l'afflusso negli stadi di calcio di intere tifoserie delle squadre ospiti, allorché la loro presenza dia motivo di fare temere la perturbazione dell'ordine pubblico. Tuttavia, la misura non persegue soltanto scopi di prevenzione di possibili episodi di violenza in occasione di manifestazioni sportive (giacché, se così fosse, occorrerebbe modulare il divieto sulla base del concreto pericolo che l'ingresso della tifoseria ospite in *quello* stadio possa effettivamente suscitare, ad es., in ragione dei rapporti tesi fra gli esponenti delle squadre di volta in volta in competizione), ma rappresenta anche una sorta di sanzione per le intemperanze gravi precedentemente commesse dai tifosi di quella squadra, come dimostra la vicenda della prima imposi-

zione del divieto di trasferta inflitto per tre mesi a carico dei tifosi dell'Atalanta dopo gli incidenti occorsi il 22.11.2014 a seguito della partita fra Atalanta e Roma⁵⁸.

Per la portata generalizzata ed indiscriminata che può assumere il divieto, la misura costituisce uno strumento temibile sia per i tifosi che per le società sportive coinvolte⁵⁹ e dovrebbe, perciò, rappresentare un'*extrema ratio*, da adottarsi nei casi più gravi di perturbazione dell'ordine pubblico. Per questa connotazione, essa è accostata alla simmetrica possibilità, già stabilita dall'art. 7-bis l. 401/1989, che, per urgenti e gravi necessità pubbliche, legate allo svolgimento delle manifestazioni sportive, il Prefetto possa disporre il differimento della partita ad altra data o addirittura il divieto dello svolgimento della manifestazione stessa per un periodo non superiore a trenta giorni. Entrambe le misure colpiscono il rapporto fra i tifosi e le società, sollecitando queste ultime a curare quanto più possibile l'affidabilità e la correttezza dei propri seguaci, lungo una linea politica che, propugnata da vent'anni a questa parte⁶⁰, si è imposta solo gradualmente⁶¹ al fine di responsabilizzare il ruolo delle società agonistiche nell'ambito dei movimenti sportivi.

Stante il coinvolgimento di vaste zone del territorio nazionale, in cui possono estendersi le trasferte, quella appena introdotta è, nondimeno, misura di necessaria competenza dell'autorità nazionale per la tutela della sicurezza pubblica (il Ministero dell'interno cui presta un con-

⁵⁸ Il d.m. Interno, 28.11.2014, reperibile sul sito www.interno.gov.it, riferisce che, durante la fase di deflusso delle tifoserie, «diversi gruppi di tifosi atalantini hanno aggredito i contingenti delle Forze di polizia schierati lungo l'itinerario che conduceva al casello autostradale, lanciando nei loro confronti oggetti contundenti di ogni tipo e bombe carta contenenti chiodi e bulloni, determinando il grave ferimento di 6 operatori delle stesse Forze di polizia». Il medesimo provvedimento ha, inoltre, rilevato che «già in occasione della gara "Atalanta-Juventus" del 27 settembre 2014 frange determinate dei tifosi bergamaschi si sono rese responsabili del lancio di vari oggetti contundenti nei confronti delle Forze di polizia, provocando il danneggiamento di tre automezzi e il ferimento di un operatore».

⁵⁹ Fanno fede le parole (apparse sul Corriere della sera - cronaca di Bergamo del 28.11.2014) con cui un dirigente dell'Atalanta, penalizzata dal provvedimento sopra menzionato, ha commentato l'inflizione del divieto: «il provvedimento emesso dal Viminale finisce per colpire i club istituzionali dell'Atalanta, come ad esempio il Club Amici dell'Atalanta, perché le fasce del tifo più oltranzista non viaggiano più da anni in trasferta con l'Atalanta. Si colpiscono invece delle persone, da 50 a 300 a seconda delle trasferte, che hanno regolarmente la tessera del tifoso e che non hanno mai creato problemi [...]. Si tratta secondo me di un provvedimento discutibile».

⁶⁰ F. Nuzzo, *Una nuova normativa con divieti e sanzioni. Resta il «nodo» delle società sportive*, in *GD* 1995 (11), 17; Id., *Violenza negli stadi: la severità non basta se le società restano a guardare*, in *GD* 1998 (7), 13; Id., *Violenza negli stadi: pronta la tattica giusta per spezzare i legami con le società sportive*, in *GD* 1999 (49), 11.

⁶¹ Si ricordino, al riguardo, le prescrizioni che impongono alle società l'adeguamento degli impianti sportivi a più stringenti *standards* di sicurezza, quelle che richiedono alle stesse di avvalersi di personale di supporto – i c.d. *stewards* – preparato ad espletare funzioni di controllo all'interno degli impianti e quelle che privilegiano l'accesso allo stadio degli affiliati ad associazioni riconosciute che abbiano come fine di promuovere e divulgare i valori sportivi: su tali prescrizioni sia consentito rinviare a S. Campanella, D. Notaro, *Ulteriori misure cit.*, 18 ss. e 20 ss.; S. Campanella, D. Notaro, *Misure urgenti cit.*, 238 ss. e 246 ss.

tributo il Comitato di Analisi per la sicurezza delle manifestazioni sportive). Essa non pregiudica, peraltro, la possibilità che il Prefetto intervenga a livello locale mediante l'adozione di propri provvedimenti interdittivi. Laddove la nuova norma fa salve le attribuzioni del Prefetto, essa si riferisce, non solo all'eventualità che l'autorità locale disponga il differimento o il divieto della manifestazione sportiva, ma, più in generale, alla possibilità che la stessa emani le ordinanze c.d. "necessitate" e "libere" che gli sono consentite dall'art. 2 T.u.l.p.s.⁶², statuendo, per esempio, il divieto di vendita di biglietti per tutti i settori dello stadio locale nei confronti di chi ne faccia richiesta senza possedere la tessera del tifoso e statuendo la sospensione dei biglietti e degli abbonamenti già acquistati da chi non abbia la tessera⁶³ oppure la chiusura di alcuni settori dello stadio. Mentre, però, tali provvedimenti possono avere una valenza circoscritta a talune partite singolarmente individuate, la nuova misura disposta dall'autorità nazionale abbraccia continuativamente tutte le manifestazioni che si svolgono entro un periodo massimo di due anni.

Intende responsabilizzare le società sportive anche l'ulteriore innovazione (molto enfatizzata sui mass-media) disposta in sede di conversione del decreto-legge ed in forza della quale i *clubs* degli atleti sono chiamati a contribuire alle spese di gestione dell'ordine pubblico in occasione della manifestazione sportiva di cui gli stessi sono protagonisti⁶⁴. L'art. 3 co. 1 d.l. 119/2014, convertito con modificazioni in l. 146/2014, introduce nell'art. 1 d.l. 8/2014, conv. in l. 41/2007, i due nuovi commi 1-ter e 1-quater, con cui si stabilisce che «una quota non inferiore all'1 per cento e non superiore al 3 per cento degli introiti complessivi derivanti dalla vendita dei biglietti e dei titoli di accesso validamente emessi in occasione degli eventi sportivi è destinata finanziare i costi sostenuti per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico in occasione degli eventi medesimi e, in particolare, per la copertura dei costi delle ore di lavoro straordinario e dell'indennità di ordine pubblico delle Forze di polizia». Ad un decreto del Presidente del Consiglio è demandato di stabilire l'entità percentuale e le modalità del versamento del contributo imputato alle società sportive «anche tenendo conto del diverso livello professionistico» delle manifestazioni. Tale accorgimento, oltre ad alleggerire il carico finanziario dello Stato (e della collettività) in un'epoca in cui occorre gestire oculatamente le risorse disponibili, prende finalmente atto di come l'intervento straordinario delle forze di

⁶² Cfr., per tale richiamo, la *Relazione al d.d.l. n. 2616-A*, reperibile sul sito www.camera.it, 3. Sulla connotazione ampiamente discrezionale del relativo potere prefettizio v. D. Trentacapilli, *Pubblica sicurezza*. R.d. 18.6.1931, n. 733. *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*, in F.C. Palazzo, C.E. Paliero, *Commentario breve cit.*, 2094.

⁶³ Appunto questa possibilità è stata contemplata dal Comitato di analisi per la sicurezza delle manifestazioni sportive che si è espresso per l'imposizione del divieto di trasferta ai tifosi dell'A.S. Atalanta: v. il comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 28.11.2014, pubblicato sul sito www.interno.gov.it.

⁶⁴ Anche questa modifica risponde a sollecitazioni risalenti nel tempo: v., infatti, F. Nuzzo, *Violenza negli stadi: siamo alla "melina" sui contributi delle società sportive*, in *GD* 2000 (6), 12.

polizia, onde assicurare normali condizioni di ordine pubblico, non sia una variabile ineluttabile delle competizioni che pure interessano grande parte dell'opinione pubblica, ma possa e debba essere gestito con l'ausilio dei protagonisti della manifestazione⁶⁵.

4. All'ambito delle misure che preludono al riconoscimento della protezione internazionale, appartengono le modifiche che interessano il d.lg. 28.1.2008, n. 25, di attuazione della direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato. Scopo delle presenti modifiche è assicurare migliore efficienza operativa degli organismi amministrativi, senza diminuire le garanzie offerte ai richiedenti asilo, onde far fronte al grande afflusso di domande registrato negli ultimi mesi⁶⁶.

In particolare, le Commissioni territoriali che sovrintendono alle istanze di protezione internazionale, vengono ora insediate presso le Prefetture le quali forniranno il supporto organizzativo e logistico prima offerto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione presso il Ministero dell'interno, al quale, quindi, rimarranno solo compiti di coordinamento. Tale soluzione dovrebbe soddisfare esigenze di economia organizzativa, senza intaccare le funzionalità degli organismi territoriali.

Delle Commissioni si aumenta il numero massimo dei componenti previsti, portandolo da dieci a venti (uno dei quali designato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati). I membri «effettivi e supplenti» delle Commissioni territoriali devono partecipare a un corso di formazione iniziale e a periodici corsi di aggiornamento organizzati dalla Commissione nazionale anche in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. All'interno delle Commissioni possono essere istituite con decreto ministeriale, sezioni fino a un

⁶⁵ Ancora nella prospettiva di un coinvolgimento “responsabile” delle società sportive si collocano le disposizioni che impongono loro di adeguare gli impianti sportivi aventi una capienza di spettatori superiore a 7.500 posti. Anche su tale versante interviene l'attuale legislatore con modifiche tese a rendere più agevole alle società procedere sul piano amministrativo per la riqualificazione dei loro impianti. Anzitutto, fra le modifiche per le quali è previsto un più rapido rilascio dei titoli abilitativi, sono ora considerate anche quelle volte all'«adeguamento degli impianti necessario alla loro riqualificazione, nonché alla segmentazione dei settori e all'abbattimento delle barriere, anche in via sperimentale, in attuazione degli obblighi imposti dai competenti organismi calcistici, anche internazionali, ovvero definiti in sede di Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive» (art. 4 co. 3 lett. a n. 2 d.l. 119/2014, che ha inserito il nuovo art. 1-*quater* co. 5-*ter* d.l. 28/2003, conv. in l. 88/2003). La possibilità di adeguamento degli impianti, previo il conseguimento agevolato dei titoli abilitativi necessari (art. 1-*quater* co. 5-*bis* d.l. 28/2003, conv. in l. 88/2003), è, inoltre, affidata alle società sportive utilizzatrici in accordo con i proprietari degli impianti stessi. E, nonostante le innovazioni apportate dall'art. 4 co. 3-*bis* d.l. 119/2014, conv. con modif. in l. 146/2014, rimane la possibilità di accedere al Fondo di garanzia per i mutui erogati per l'ammodernamento degli impianti sportivi, gestito in amministrazione separata dall'Istituto per il credito sportivo: v. ora esaurientemente l'art. 90 co. 13-14 l. 27.12.2002 n. 289.

⁶⁶ *Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 2.

numero massimo complessivo di trenta per l'intero territorio nazionale⁶⁷. Ogni Commissione territoriale e ognuna delle Sezioni opera con indipendenza di giudizio e di valutazione.

Alcuni correttivi sono poi introdotti nelle regole per l'individuazione della Commissione territorialmente competente a trattare la domanda di protezione. In particolare, con riferimento all'eventualità che nelle more della procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato, l'istante sia trasferito in altro centro di accoglienza, si stabilisce che «la competenza all'esame della domanda è assunta dalla commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro di nuova destinazione», così da garantire maggiore effettività di valutazione alla Commissione decidente. Sempre per esigenze di funzionalità del sistema⁶⁸, si prevede che lo spostamento di competenza possa conseguire anche al mutamento di residenza o di domicilio del richiedente asilo, preventivamente e debitamente comunicato dall'interessato. In quest'ultimo caso, tuttavia, perché si produca l'effetto sul procedimento, occorre attendere l'emanazione di un apposito provvedimento del Presidente della Commissione nazionale, onde scongiurare il rischio che, dando luogo strumentalmente al cambio di residenza o di domicilio, il richiedente possa orientare surrettiziamente l'individuazione della Commissione competente. Il Presidente della Commissione nazionale valuterà, pertanto, l'effettività dell'esigenza di spostare la competenza territoriale della Commissione decidente. Il Presidente della Commissione può, inoltre, autonomamente disporre con proprio provvedimento lo spostamento di competenza del procedimento, al fine di assicurare un'omogenea distribuzione dei carichi di lavoro tra le Commissioni, «tenendo conto del numero dei procedimenti assegnati». In nessun caso, tuttavia, la competenza ad assumere la decisione potrà essere incardinata presso una Commissione diversa da quella presso la quale sia tenuto il colloquio: se, infatti, questo si è già svolto, allorché si produce l'evento che legittimerebbe lo spostamento della competenza (trasferimento ad altro centro o cambio di residenza o di domicilio dell'istante), il procedimento rimane comunque assegnato alla Commissione originariamente investita.

Alla stregua delle norme vigenti, il colloquio deve essere sostenuto presso la Commissione territoriale entro trenta giorni dalla presentazione della domanda e su di essa l'organo decide entro i tre giorni feriali successivi all'effettuazione del colloquio. L'attuale legislatore stabilisce che il colloquio si svolge «di norma» alla presenza di uno solo dei componenti della Commissione (munito di specifica formazione) e, «ove possibile», dello stesso sesso del richiedente. Finora, la possibilità che il colloquio si svolgesse alla presenza di uno solo dei componenti era rimessa all'accoglimento di una richiesta motivata dell'interessato. Oggi accade il contrario: solo «su determinazione del Presidente, o su richie-

⁶⁷ La *Relazione al d.d.l. n. 2616* cit., 5, segnala che finora le Commissioni erano dieci, con la possibilità di istituire presso ciascuna Commissione una o più Sezioni, fino a un massimo di dieci per tutto il territorio nazionale.

⁶⁸ *Relazione al d.d.l. n. 2616* cit., 6.

sta dell'interessato, preventivamente informato, il colloquio si svolge innanzi alla Commissione». È chiaro che l'innovazione permette di snellire i carichi di lavoro degli organismi territoriali, rendendo solo eventuale il coinvolgimento dell'intero organismo. Resta fermo che sulla domanda decide l'intera Commissione alla quale il membro che ha curato il colloquio sottopone la propria proposta di deliberazione.

Per decidere sulla domanda di protezione, la Commissione valuta la situazione del Paese di provenienza o di transito dell'istante sulla base dei dati forniti non solo dal Ministero degli Interni e dal Ministero degli affari esteri, ma anche da ogni altra agenzia e da enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale. La Commissione territoriale, ovvero il giudice in caso di impugnazione del provvedimento, acquisisce, anche d'ufficio, le suddette informazioni, nonché quelle relative alla specifica condizione del richiedente, «che ritiene necessarie a integrazione del quadro probatorio prospettato dal richiedente». A tali dati, nonché alle fonti di prova e agli elementi di valutazione adottati dall'organismo, ha accesso l'avvocato che assiste legalmente il richiedente.

Infine, per sostenere il sistema di accoglienza dei soggetti richiedenti la protezione internazionale e dei minori stranieri non accompagnati da adulti, sono incrementate le dotazioni finanziarie disponibili. È, in particolare, incrementato il fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, che sostiene il sistema finalizzato ad accogliere i richiedenti asilo e a tutelare i rifugiati e gli stranieri destinatari di altre forme di protezione internazionale. È istituito un nuovo fondo a disposizione del Ministero dell'interno per finanziare le spese di rimpatrio di stranieri verso i loro Paesi di origine o di provenienza. In più, i comuni siciliani maggiormente interessati dall'eccezionale flusso migratorio degli ultimi mesi (tassativamente elencati dall'art. 7 d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014), e che perciò sono chiamati a sostenere maggiori spese di solidarietà sociale, sono esentati dal rispettare i vincoli del patto di stabilità interno, «nei limiti complessivi dell'importo commisurato al cinquanta per cento degli effetti finanziari determinati dall'applicazione della sanzione» prevista per il mancato rispetto del predetto patto e consistente nella riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo nella misura pari alla differenza fra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato.

5. Specifiche misure sono volte a potenziare le dotazioni funzionali delle Forze di polizia facenti capo al Ministero dell'interno e, in quanto tali, direttamente coinvolte nei maggiori impegni operativi sottesi al dilagare dei fenomeni cui rispondono le misure normative contenute nel testo del Governo licenziato dal Parlamento. Tra queste si distinguono, in primo luogo, stanziamenti di spesa. A beneficio della Polizia di Stato e del Corpo dei Vigili del Fuoco, onde consentire l'ammodernamento dei relativi mezzi operativi, delle attrezzature e delle strutture⁶⁹, è, infatti,

⁶⁹ Per un dettaglio delle necessità di ammodernamento dei comparti interessati, v. la *Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 7 ss.

autorizzata a favore del Ministero dell'interno una spesa corrente aggiuntiva per i prossimi anni da qui fino al 2021 (art. 8 d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014).

A favore delle forze appartenenti al comparto della pubblica sicurezza sono poi assegnate le automobili di proprietà delle amministrazioni pubbliche statali dismesse o da dismettere, da individuare previa apposita ricognizione curata dal Ministero dell'interno d'intesa con i Ministeri competenti.

Infine, con decreto del Ministero dell'interno, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della l. 146/2014, «l'Amministrazione della pubblica sicurezza avvia, con le necessarie cautele per la salute e l'incolumità pubblica e secondo principi di precauzione e previa intesa con il Ministro della salute, la sperimentazione della pistola elettrica Taser per le esigenze dei propri compiti istituzionali». Si tratta di uno strumento di coazione già adottato dalle forze di polizia di alcuni Paesi in Europa ed il cui impiego è invocato dai rappresentanti delle autorità di p.s. maggiormente impegnate in operazioni di ordine pubblico, che lamentano di trovarsi troppo facilmente esposte alle insidie dello scontro fisico con soggetti facinorosi. Tali pistole, classificate fra le armi "non letali", trasmettono una scarica elettrica di alto voltaggio, ma di ridotto amperaggio, con cui sono in grado di tramortire l'avversario. Esse presenterebbero, quindi, il vantaggio di neutralizzare temporaneamente l'aggressore senza compromettere realmente la sua integrità fisica. Le stesse sollevano, tuttavia, qualche dubbio per i rischi incogniti che insinuerebbero quando impiegate nei confronti dei portatori di talune patologie, come, ad es., quelle cardiache. Ecco perché, in una prospettiva di valutazione costi-benefici, si autorizza l'avvio di una loro prudente sperimentazione le cui cadenze e cautele sono rimesse alle considerazioni delle amministrazioni tecnicamente competenti a soppesare i rischi incombenti e a delineare le necessarie precauzioni d'uso.

A margine delle presenti disposizioni si situa, infine, la previsione dell'art. 9 d.l. 119/2014, conv. in l. 146/2014, che istituisce una Commissione consultiva centrale presso il Ministero dell'interno, competente ad espletare le funzioni tecniche in materia di sostanze esplodenti previste dalla legislazione vigente. A livello territoriale (provinciale), invece, operano le Commissioni tecniche che esercitano anche le necessarie funzioni prescrittive propedeutiche al rilascio della licenza per la fabbricazione ed il deposito delle materie esplodenti⁷⁰. Alle Commissioni è asse-

⁷⁰ Negli intendimenti del legislatore – rivelati dalla *Relazione al d.d.l. n. 2616* cit., 9 – «le commissioni tecniche provinciali per le materie esplodenti potranno assicurare l'espressione di pareri obbligatori ai fini del rilascio della licenza per la fabbricazione o il deposito di materie esplodenti, svolgendo sopralluoghi e controlli tecnici nei locali a ciò destinati, al fine di accertarne l'idoneità e la sicurezza, anche in relazione alle distanze dai centri abitati, da strade pubbliche, da altri opifici eccetera, procedendo sulla base di nozioni e conoscenze specialistiche». Da parte sua, la commissione centrale dovrebbe «garantire un supporto essenziale per le tempestive determinazioni dell'autorità, assicurando a quest'ultima un qualificato apporto di competenza tecnica nella delicata materia dei provvedimenti riguardanti le sostanze esplosive e in-

gnato, altresì, il compito di accertare le capacità tecniche del richiedente il rilascio delle autorizzazioni per la fabbricazione, la raccolta, il commercio, il deposito e la riparazione di armi, così come imposto dall'art. 8 co. 4 l. 18.4.1975 n. 110. La composizione di tali organi è rimessa all'emanazione di un futuro decreto del Ministero dell'interno. La legge si premura, però, di stabilire che ai loro membri «è richiesta un'esperienza pluriennale certificata in tema di sostanze esplodenti»; dai lavori preparatori, poi, si evince che nella Commissione centrale dovrebbero essere coinvolti non solo rappresentanti dell'amministrazione, ma anche esponenti dei settori economici interessati dalle attività produttive.

La disposizione in esame chiama in causa gli artt. 46 ss. T.u.l.p.s., i quali vietano di fabbricare, detenere in deposito, vendere o trasportare sostanze esplodenti senza licenza del Ministero dell'interno o del Prefetto. Già in precedenza la classificazione delle sostanze da sottoporre ad autorizzazione, sia per la definizione delle condizioni cui debbono sottostare i locali destinati alla fabbricazione e al deposito di materiale esplodente (art. 49), sia per la classificazione delle sostanze e dei prodotti che è possibile fabbricare, detenere, trasportare o vendere (art. 53), era stata demandata ad una commissione consultiva, che aveva trovato traduzione ed attuazione con l'art. 6 l. 110/1975. Esigenze di riduzione del personale per il contenimento della spesa pubblica avevano, tuttavia, imposto la loro eliminazione con l'art. 12 co. 20 d.l. 6.7.2012 n. 95 (conv. in l. 7.8.2012 n. 135). Riconosciuta, nondimeno, l'importanza delle funzioni consultive in tale materia, soprattutto per un'efficace prevenzione degli infortuni⁷¹, gli organi collegiali sono sostanzialmente ricostituiti con l'attuale disposizione. All'amministrazione centrale spetta di valutare se riesumare il modello a suo tempo offerto dall'art. 6 l. 110/1975 per determinarne la composizione.

fiammabili. Ciò consentirà la corretta ponderazione degli interessi privati e pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo, anche in considerazione del fatto che dello stesso collegio fanno parte rappresentanti non solo delle amministrazioni competenti, ma anche dei settori economici interessati».

⁷¹ *Relazione al d.d.l. n. 2616 cit.*, 9.